Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/2339

19. 09. 95

Sachgebiet 100

Beschlußempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuß)

zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD – Drucksache 13/1824 –

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes

A. Problem

Gemäß Artikel 48 Abs. 3 des Grundgesetzes haben Abgeordnete einen verfassungsrechtlich verbürgten Anspruch auf angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung. Wie dieser Anspruch einzulösen ist, war bisher in der öffentlichen Diskussion umstritten. Der Gesetzentwurf beabsichtigt, die verfassungsrechtliche Grundlage für eine Abgeordnetenentschädigung herbeizuführen, die in ihrer Struktur und Konkretisierung für die Bürger nachvollziehbar ist.

B. Lösung

Annahme des Entwurfs eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes auf Drucksache 13/1824 durch Änderung der Sätze 2 und 3 in Artikel 48 Abs. 3 des Grundgesetzes.

Mehrheit im Ausschuß

C. Alternativen

Beibehaltung der geltenden Rechtslage.

D. Kosten

Keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 13/1824 unverändert anzunehmen.

Bonn, den 19. September 1995

Dieter Wiefelspütz
Vorsitzender

Andreas Schmidt (Mülheim)
Berichterstatter

Wilhelm Schmidt (Salzgitter)
Berichterstatter

Simone Probst
Berichterstatterin

Jörg van Essen
Berichterstatter

Dr. Dagmar Enkelmann
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Andreas Schmidt (Mülheim), Wilhelm Schmidt (Salzgitter), Simone Probst, Jörg van Essen, Dr. Dagmar Enkelmann

1. Vorbemerkungen

Der Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes auf Drucksache 13/1824 bereitet eine Neufassung von Artikel 48 Abs. 3 des Grundgesetzes vor. Er zielt einerseits darauf ab, den Begriff der Angemessenheit in Artikel 48 Abs. 3 Satz 1 des Grundgesetzes durch Festlegung eines Maßstabes zu konkretisieren. Andererseits soll zugleich die Transparenz der Abgeordnetenentschädigung erhöht werden.

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 13/1824 in seiner 47. Sitzung am 29. Juni 1995 dem Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuß) federführend sowie dem Innenausschuß und dem Rechtsausschuß mitberatend überwiesen.

Der Innenausschuß hat in seiner Sitzung am 7. September 1995 dem Gesetzentwurf mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD bei Gegenstimmen aus der Fraktion der F.D.P. und bei Enthaltungen aus der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS zugestimmt.

Der Rechtsausschuß hat in seiner Sitzung am 7. September 1995 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen der F.D.P. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Gruppe der PDS die Annahme des Gesetzentwurfs empfohlen.

Der 1. Ausschuß hat den Gesetzentwurf in seinen Sitzungen am 6., 7. und 11. und 19. September 1995 beraten. Er empfiehlt, mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der F.D.P. sowie der Gruppe der PDS dem Deutschen Bundestag, die Annahme des Gesetzentwurfs zur Änderung von Artikel 48 Abs. 3 Satz 2 und 3 des Grundgesetzes.

2. Anmerkungen zur Beschlußempfehlung

Der Gesetzentwurf wird vom 1. Ausschuß mit der großen Mehrheit der Fraktionen der CDU/CSU und SPD unterstützt. Das bisherige Verfahren, die Abgeordnetenentschädigung der Mitglieder des Bundestages festzulegen, fand in der Öffentlichkeit keine allgemeine Zustimmung und soll nunmehr auf eine neue, akzeptable Grundlage gestellt werden.

Die Grundgesetzänderung bewirkt im Vergleich zur bisherigen Rechtslage, daß in der Verfassung ein Maßstab festgelegt wird, an dem die Abgeordnetenentschädigung für Mitglieder des Bundestages zu orientieren ist. Die Amtsstellung eines Mitglieds des Bundestages rechtfertigt die Vergleichbarkeit zu anderen Amtsträgern, die von der Exekutive unabhängig ihre Amtspflichten zu erledigen haben. Es handelt sich um die Richter an obersten Bundesgerichten. Richter im Sinne des Artikels 48 Abs. 3 GG sind dabei die Richter der Besoldungsgruppe R 6. Deren Jahresbezüge sollen künftig die Vergleichsgrundlage für die Höhe der steuerpflichtigen Abgeordnetenentschädigung darstellen. Damit wird die Grundausstattung der Entschädigung für die Mitglieder des Bundestages festgelegt. Soweit Mitglieder des Bundestages herausgehobene Funktionen für fraktionsübergreifende Aufgaben des Deutschen Bundestages ausüben, wie beispielsweise der Präsident und die Vizepräsidenten, können, vergleichbar den Richtern an obersten Bundesgerichten mit herausgehobener Dienststellung, Zulagen gewährt werden. Die bisherige und zu erwartende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Zulässigkeit einzelner Zulagearten wird dadurch nicht berührt. Sie bleibt weiterhin maßgeblich für die Auslegung des Artikels 48 Abs. 3 des GG auch in seiner Neufassung.

Die Ämter der „Richter" am Bundesarbeitsgericht, am Bundesfinanzhof, am Bundesgerichtshof, am Bundessozialgericht und am Bundesverwaltungsgericht sind in der Bundesbesoldungsordnung R (§ 37 BBesG, Anlage III) unter „Besoldungsgruppe R 6" geregelt (derzeit 270 Planstellen). „Vorsitzende Richter" (59 Planstellen) und „Präsidenten" sind höheren Besoldungsgruppen (R 8, R 10) zugeordnet.

Der Begriff der „Bezüge" läßt offen, welche Bestandteile der Richterbesoldung, die sich aus „Dienstbezügen" und „sonstigen Bezügen" zusammensetzt (vgl. § 1 Abs. 2 und 3 BBesG), eine angemessene Abgeordnetenentschädigung bestimmen soll. Diesen Rahmen hat die Gesetzgebung auszufüllen.

Maßgeblich sind die Jahresbezüge eines Richters, nicht die monatlichen Bezüge. Mit dem Begriff der „Jahresbezüge" ist sowohl die „Höhe" als auch die der Bezugsgröße folgende regelmäßige „jährliche Anpassung" angesprochen.

Insoweit ermöglicht Artikel 48 Abs. 3 GG künftig – dem Beispiel zahlreicher westlicher Demokratien folgend (Anlage) – die Entwicklung der Abgeordnetenentschädigung im Regelfall an diejenige der Richter- und Beamtenbesoldung zu binden, um den Stand der „Angemessenheit" auch im zeitlichen Verlauf und ohne die bisherigen dem Parlamentarismus abträglichen Erscheinungen zu gewährleisten.

Der fortbestehende grundlegende Unterschied zwischen dem Gehalt eines „Beamten" und der Entschädigung eines Abgeordneten „hat nichts damit zu tun, in welcher Weise die Höhe der Diäten bestimmt wird und ob sie ‚automatisiert' oder ‚dynamisiert' wird" (zutr. Sondervotum Seuffert, BVerfGE 40, 330/344).

Nach Auffassung der Fraktionen der CDU/CSU und SPD ist es nicht gerechtfertigt, diesem Verfahren in erster Linie die Intention zu unterschieben, eine Diskussion der Höhe der Entschädigung vor der Öffentlichkeit zu vermeiden (zur verfassungsrechtlichen Unbedenklichkeit vgl. Linck, Indexierung der Abgeordnetendiäten, ZParl 1995 S. 372ff.). Vor dem Hintergrund objektiver Erfahrungen seit 1978 halten sie es für staatspolitisch geboten, einer Perpetuierung mit erheblichen negativen Auswirkungen auf die Zusammensetzung des Parlaments entgegenzuwirken.

Die Neuregelung des Artikels 48 Abs. 3 des GG schafft außerdem die Voraussetzung für eine in der Öffentlichkeit immer wieder angemahnte Durchschaubarkeit der Abgeordnetenentschädigung, indem sie den Rahmen für die Bemessung der Abgeordnetenentschädigung absteckt. Die nähere Ausgestaltung der finanziellen Ausstattung der Abgeordneten bleibt Aufgabe des Gesetzgebers im Abgeordnetengesetz. Im Ergebnis wird es jedermann möglich, sich wie bei Richtern, Beamten und Hochschullehrern des Bundes und der Länder in allgemein zugänglichen Gehaltstabellen kundig darüber zu machen, welches Einkommen ihnen aus öffentlichen Kassen zufließt.

Die Änderung der Verfassung bestimmt zunächst wie bisher in Artikel 48 Abs. 3 Satz 3 GG, daß das Nähere für die Abgeordnetenentschädigung durch ein einfaches Bundesgesetz festgelegt wird. Die Grundgesetzänderung erklärt aber im neuen Artikel 48 Abs. 3 Satz 2 GG zusätzlich, welche Bestandteile dieses Bundesgesetz zumindest haben muß. Dies sind Vorschriften über die Abgeordnetenentschädigung selbst, über Amtsausstattungen für Mitglieder des Bundestages sowie Vorschriften über die Altersentschädigung ehemaliger Abgeordneter. Sie verlangt auch, durch eine ausdrückliche Ermächtigung im Ausführungsgesetz Rechtsetzungsbefugnisse zur näheren Ausgestaltung der Vorschriften des Abgeordnetengesetzes, beispielsweise an den Ältestenrat, zu delegieren.

Der Vorbehalt des Gesetzes gebietet, die „wesentlichen" Fragen der statussichernden Ansprüche der Abgeordneten, d. h. die grundlegenden Strukturelemente, die die Gestaltung des Abgeordnetenmandats maßgeblich bestimmen, durch Bundesgesetz zu regeln.

Im übrigen verweist der 1. Ausschuß auf die Begründung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 13/1824.

Bonn, den 19. September 1995

Dieter Wiefelspütz
Vorsitzender

Andreas Schmidt (Mülheim)
Berichterstatter

Wilhelm Schmidt (Salzgitter)
Berichterstatter

Simone Probst
Berichterstatterin

Jörg van Essen
Berichterstatter

Dr. Dagmar Enkelmann
Berichterstatterin

Anlage

Übersicht über die Verfahren zur Anpassung der Abgeordnetenentschädigung bei ausgewählten Ländern westlicher Demokratien

1. Die überwiegende Anzahl der untersuchten Länder sieht eine Koppelung an die Gehälter bzw. Gehaltsentwicklung des öffentlichen Dienstes vor:
   - Dänemark: Ausgerichtet an der Beamtenbesoldung (Besoldungsgruppe 49)
   - Frankreich: Ausgerichtet am Durchschnittsgehalt höherer Beamter
   - Griechenland: Ausgerichtet an den Gehältern ranghoher Richter
   - Italien: Ausgerichtet am Gehalt eines ranghohen Richters
   - Luxemburg: Ausgerichtet am Gehalt eines „counsellors"
   - Niederlande: Koppelung an die Gehälter der Bediensteten des öffentlichen Dienstes
   - Österreich: Ausgerichtet am Gehalt eines Beamten der Besoldungsgruppe IX, Stufe 1–6
   - Schweden: Ausgerichtet am öffentlichen Dienst und den Richtergehältern (aber 1990/1991 eingefroren)
   - Portugal: Festgelegt auf 50 % der Bezüge des Präsidenten
   - Vereinigtes Königreich: Koppelung an die Beamtengehaltsstufe 6
2. In den übrigen Staaten erfolgt die Überprüfung durch unabhängige Behörden oder Gremien:
   - Australien: Das Remuneration Tribunal überprüft als unabhängige Behörde jährlich die Bezüge. Sie werden festgelegt in dem „Remuneration and Allowance Act".
   - Belgien: Die Anpassung erfolgt über die Koppelung an den Verbraucherindex entsprechend der Anpassung im öffentlichen Dienst.
   - Irland: Der „Review Body on Higher Remuneration in the Public Sector" führt in bestimmten Abständen eine allgemeine Überprüfung der Gehälter ranghoher Beamter im öffentlichen Dienst einschließlich der Abgeordnetenentschädigung durch.
   - Kanada: Hier erfolgt die Anpassung jährlich im Einklang mit dem „Parliament of Canada Act" um 1 % unter der durchschnittlichen Entwicklung der Wochenlöhne/-gehälter in der Industrie oder 1 % unter dem Verbraucherindex. Für die Anpassung der Aufwandsentschädigung gibt es ein gesondertes Verfahren.
   - Neuseeland: Die „Higher Salaries Commission" überprüft und legt die Abgeordnetenentschädigung jeweils fest.
   - Schweiz: Die Überprüfung erfolgt durch die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft auf Initiative der Nationalversammlung.
   - USA: Eine besondere Kommission überprüft alle vier Jahre die Gehälter der Exekutive, Legislative und Judikative.
3. Über die Verfahrensweise in den Ländern Norwegen und Spanien liegen keine Erkenntnisse vor.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333